

Direkte og indirekte muligheder for, at yde støtte til danske vandkunder med dårlig betalingsevne i et affordability perspektiv

29-06-2016

Af cand.jur. Susanne Vangsgaard og stud.jur. Mie Nymann

Indhold

1. Formål og baggrund	2
1.1 Formål	2
1.2 Baggrund	2
2. Affordability og prisfastsættelse på tværs af EU	3
2.1 Gennemsnitlige vandpriser i Europa	4
2.2 Gennemsnitlige vandpriser i Danmark	5
3. De legale og generelle muligheder for vandselskaberne som kreditor	5
3.1 Fortrinsretten	5
3.2 Inddrivelse i form af udpantning og lønindeholdelse	6
3.3 Afbrydelse af forsyningen	7
3.4 Forsyningspligten	8
4. Direkte og indirekte mulighed for at yde støtte til vandkunder	8
4.1 Direkte støtte i medfør af sociallovgivningen	8
4.2 Indirekte støtte i aftaleforholdet mellem vandselskabet og kunden	10
5. Konklusion	11
6. Litteratur	13

1. Formål og baggrund

1.1 Formål

På grund af Right2Water kampagnen fra 2014 og FN's Sustainable Development Goal nr. 6 fra 2015 spiller diskussionen om affordability en større og større rolle i det europæiske landskab.

Notatet skal give en vurdering af Right2Water kampagnens betydning for den danske vandsektor, herunder særligt de udfordringer og muligheder, som de danske vandselskaber hhv. vandkunder står overfor, når en vandregning ikke kan betales.

Begrebsafklaring

"Affordability" er begreb, der stiller krav til drikkevand og sanitet. Begrebet betyder at alle mennesker skal have mulighed for at kunne betale for drikkevand og sanitet. Prisen på vand skal efter affordabilityprincippet således, være rimelig så alle mennesker uanset indkomstgruppe har mulighed for, at betale for vandet og dermed opretholde adgangen til rent drikkevand og forsvarlig sanitet¹ uden, at skulle give afkald på andre livsvigtige fornødenheder. Princippet om affordability skal endvidere sikre forbrugerne stabile og forudsigelige priser. En overholdelse af affordability princippet forudsætter med andre ord, at omkostningen til vand og sanitet er **prismæssigt overkommeligt**.

1.2 Baggrund

Princippet om affordability har en lang historie og er anerkendt såvel internationalt som europæisk. FN's generalforsamling har i 2010 med resolution 64/292 officielt anerkendt, at retten til vand og sanitet er en essentiel del af den menneskelige ret til sundhed. Generalforsamlingen opfordrer derfor alle lande til, at foretage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle mennesker har adgang til rent drikkevand og sanitet. Målsætningen er, at man i år 2030 har realiseret affordability i vandsektoren. FN har synliggjort målsætningen via deres Sustainable Development Goals, hvor mål nr. 6 er at sikre adgang til sikker og prismæssigt overkommeligt drikkevand til alle, samt tilstrækkelig og god sanitet².

Princippet om affordability kommer endvidere specifikt til udtryk i Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder³. I kommentarerne til art. 11 og 12 fremgår det

¹ *EurEau*, 15. Februar/2015

² *UN*, Sustainable development goals

³ BKI nr. 5 af 14/01/1976

således, at retten til vand indebærer at vandet er økonomisk tilgængeligt for alle. Dette betyder også at prisen ikke må tvinge mennesker til, at fravælge andre rettigheder, som man har i medfør af konventionen⁴.

Diskussionen om affordability er for alvor blevet højaktuel på den europæiske politiske dagsorden på grund af kampagnen Right2Water. Right2Water er fostret, som et europæisk borgerinitiativ der, via indsamling af underskrifter, skal sikre EU borgere indflydelse i det europæiske demokrati. Right2water kampagnen har opnået hele 1,8 millioner underskrifter i 2014, og emnet er dermed en realitet på den europæiske politiske dagsorden. Kampagnen har tre overordnede mål. For det første er ønsket, at EU og medlemsstaterne skal være forpligtet til at sikre, at alle indbyggere har ret til rent vand og sanitet i forlængelse af FN's anerkendelse af, at det er en del af den menneskelige ret til sundhed. For det andet er kampagnens ønske, at forvaltningen af vandressourcer ikke skal være underlagt et indre marked og dermed skal være fri for liberalisering. Bekymringen er, at EU ved at støtte en liberalisering af vandsektoren risikerer at, befolkningsgrupper med få økonomiske ressourcer får dårligere adgang til vand og sanitet. For det tredje henstiller kampagnen til, at EU øger sine bestræbelser på at opnå adgang, for alle mennesker, til vand og sanitet på verdensplan.

Kernen i initiativet er således, at skabe en fælleseuropæisk garanti for, at adgangen til vand og sanitet sikres for alle mennesker, og at denne garanti implementeres i medlemsstaternes lovgivning. Derudover skal vand være et gode, som ikke skal udsættes for konkurrence. Kampagnen ønsker at få EU til, at anerkende at vand og sanitet skal være tilgængeligt ud fra en rettighedsbaseret public service tankegang frem for en markedsbaseret, konkurrencepræget tankegang⁵. Initiativet støttes bl.a. af Europæiske Føderation for Offentligt Ansattes Forbund, EPSU samt European Anti Poverty Network (EAPN), European Public Health Alliance (EPHA), European Environmental Bureau (EEB) mv. Derudover støtter en lang række nationale organisationer også initiativet.

2. Affordability og prisfastsættelse på tværs af EU

Vandsektoren drives på forskellige måder på tværs af EU medlemslandene. I en række lande drives selskaberne i koncessionsform. At drive selskaberne i koncessionsform betyder, at selskaberne opnår eneret til at håndtere og distribuere vand og spildevand. Dermed tilegner de sig også retten til indtjening fra området mod, at de påtager sig alle omkostninger og risici i forbindelse hermed. Der er en formodning for, at vandselskaber drevet i koncessionsform, vil have incitament

⁴General comment no. 15: s. 5

⁵ Right2Water/FAQ

til at sigte mod profit og overskud – hvilket kan udfordre princippet om affordability, da koncessionsdrevet selskaber ikke vil levere vand uden, at få betaling fordi det øger deres risiko. I Danmark er vandsektoren funderet i et hvile-i-sig-selv princip, som betyder, at der skal være balance mellem selskabets udgifter og indtægter over en årrække. Derudover betyder princippet at vandselskabets udgifter skal dækkes af de vandbidrag, som opkræves fra vandkunderne. Her vil der givetvis ikke være det samme incitament for at skabe overskud. Med denne model er det afgørende for vandselskaberne, at de får den indtjening, som de forventer for at dække deres faktiske omkostninger. Med andre ord er det afgørende, at vandkunderne betaler deres vandregninger.

FN's udviklingsorganisation UNDP anbefaler, at udgifterne til vand i en almindelig husstand ikke overstiger 5 % af den totale husholdningsindkomst⁶.

EurEau, den europæiske sammenslutning af vandselskaber, tiltræder, at prissætningen på vand skal følge affordability princippet. Samtidig understreges det at faciliteterne til at sikre rent vand og forsvarlig sanitet, også skal kunne imødekomme princippet om affordability på lang sigt og dette bør man tage højde for i vandtaksterne. Hvis vandtaksterne holdes på et kunstigt lavt niveau, vil det medføre en underfinansiering af vandsektoren. Det vil få den konsekvens at ledningsnettet vil blive forældet og dermed vil vandkvaliteten blive dårligere således at det på sigt ikke vil være muligt, at levere vand af god kvalitet til overkommelige priser⁷.

2.1 Gennemsnitlige vandpriser i Europa

European benchmarking Co-operation⁸ har i rapporten "Learning from international best Practices" sammenlignet vandpriser på tværs af EU bl.a. målt på et parameter om social bæredygtighed. Rapporten tilsiger, at vand er en grundlæggende nødvendighed for mennesker, og at vandkunderne normalt ikke har alternativer til deres lokale vandforsyningsselskab. Derfor skal vandforsyningsselskabet sikre, at vandet er "affordable". EBC måler den sociale bæredygtighed for vand ved at beregne vandregningens andel af den disponible husholdningsindkomst. I den nuværende EBC gruppe varierer andelen fra 0,20 % til 1,03 %, med et gennemsnit på 0,64 %. På samme måde måler EBC den sociale bæredygtighed vedr. spildevand, ved at beregne andelen af spildevandsregningen i forhold til den disponible husholdningsindkomst. Den repræsenterede EBC

⁶ UN, Water for life

⁷ EurEau, 13. June/2016

⁸ Europæisk industribaseret, non-profit benchmarking samarbejde for vandsektoren

gruppe viser på spildevandsområdet en variation fra 0,22 % til 1,38 % med et gennemsnit på 0,55 %.⁹

Sammenlagt udgør omkostningerne til vand og spildevand således gennemsnitlig 1,19 % af den disponible husstandsindkomst.

2.2 Gennemsnitlige vandpriser i Danmark

Tal fra Danmarks statistik viser, at den gennemsnitlige husstand i Danmark i 2016 bruger 1,3 % af deres disponible husstandsindkomst på den samlede vandregning. I den gennemsnitlige husstand er der en spredning på 0,6 % - 2,9 % for vandregningens størrelse i forhold til den gennemsnitlige husstandsindkomst. Tallet på 1,3 % er baseret på beregninger af den disponible husstandsindkomst fra 2014. Disse beregninger er herefter prisfremskrevet til 2016 niveau baseret på priserne fra januar og februar 2016, samt gældende vandtakster. Dernæst indregnes vandforbruget fra tidligere år, hvilket antages at være konstant i forhold til indeværende år. Det skal også understreges, at i Danmark er der full-cost-recovery i vandsektoren, det vil sige, at kunderne finansierer forsyningen 100% - uden økonomisk tilskud fra nationalt eller internationalt hold. FN's udviklingsorganisation UNDP anbefaler at udgifterne til vand i en almindelig husstand ikke overstiger 3 % af husstandsindkomsten. I Danmark udgør udgiften gennemsnitligt 1,3 %¹⁰ af den *disponible* indkomst - dvs. under halvdelen af anbefalingen. Hertil skal dog bemærkes at hvor UNDP beregner vandregningens samlede størrelse ud fra husstandens samlede indkomst før skat, bygger Danva's beregninger på den disponible indkomst efter skat. At beregne vandregningens andel af indkomsten efter skat, giver et mere retvisende billede af hvor meget vandregningen fylder for en gennemsnitshusstand, om end en beregning af vandregningens størrelse set i forhold til husstandens indkomst før skat, vil give et endnu bedre resultat set i forhold til den internationale anbefaling fra UNDP.

3. De legale og generelle muligheder for de forbrugerejede almene vandforsyningsselskaber i rollen som kreditor

3.1 Fortrinsretten

Som konsekvens af lov nr. 460/2009 blev Vandforsyningsloven § 54 og Betalingslovens § 10 ophævet. Efter lovens ikrafttræden den 01.01.2010 har kommunalt ejede vandselskaber således ikke længere samme fortrinsstilling ved eksempelvis tvangssalg af en restants ejendom som hidtil.

⁹ EBC, 2012

¹⁰ Johannes Jönsson, Danva.

Restancen skal i forbindelse med en udlægsforretning i stedet placeres i prioritetsrækken i overensstemmelse med reglerne, som gælder for øvrige pantehæftelse, udlæg mv. Da vandselskaberne har en forsynings-pligt over for sine kunder, stilles vandselskaberne – især spildevandsforsyningselskaber - således ringere end øvrige panthavere og kreditorer.

Af lovbemærkningerne til Lov 460/2009 fremgår det, at ophævelsen af de nævnte bestemmelser skyldes, at der ikke længere skal skelnes imellem private og offentlige forsyninger. I praksis er private forsyninger dog kendetegnet ved, at disse lukker for forsyningen, såfremt de ikke får deres tilgodehavender, hvorimod dette ikke tidligere har været praktiseret af kommunalt ejede forsyninger - hvilket bl.a. hænger sammen med, at dette ikke har været hjemlet.

Højesteretsdommen, sag 251/2010 dateret 01.06.2011, fastslår ligeledes, at der hensigten er en ligestilling mellem offentlige og private forsyninger på vand- og spildevandsområdet. Dette sker bl.a. med afsæt i miljøministerens besvarelse af 14.04.2009 til MPU, spm 3 (L 150 og L 151).

Som nævnt er ligestillingen ikke til stede på opkrævningssiden, hvor de private kan lukke for forsyningen. Ligesom der reelt heller ikke er nogen anden regulering, der sikrer balancen mellem forsyningsforpligtigelsen og kundens betalingsforpligtigelse – i og med der ikke er et fungerende inddrivelsessystem hos SKAT, og forsyningerne endvidere heller ikke har fortrinsret.

3.2 Inddrivelse i form af udpantning og lønindeholdelse

Efter ændringen af Inddrivelsesloven er udpantning og lønindeholdelse overflyttet fra sektorlovgivningen (VFL og BL) til Inddrivelsesloven, der gælder for fordringer, der opkræves eller inddrives af det offentlige.

SKAT har bl.a. i SKM 2010.86.SKAT understreget, at vand- og spildevandsforsyningselskaber – der er 100 % kommunalt ejet – er forpligtet til at bruge SKAT som inddrivelsesmyndighed i relation til fordringer, som tilhører selskaberne. Forbrugerejede vandforsyningselskaber skal derimod ikke – og kan heller ikke - anvende SKAT i forbindelse med restanceinddrivelsen. Sidstnævnte selskaber kan i stedet bruge private inddrivelsesaktører, herunder advokater, inkassobureauer mv. til at inddrive deres tilgodehavender – samtidigt med at de har hjemmel til at afbryde forsyningen. I realiteten foretager disse forsyninger dog restanceforebyggende tiltag (lukning af forsyning), se nedenfor.

Skatteministeriet fortolker begrebet ”offentlig” i Inddrivelsesloven anderledes end Justitsministeriet tidligere har gjort. Således fastslog Justitsministeriet i et notat angående selskabsgørelsen af vand-

og spildevands-forsyningen i Odense Kommune, at forsyningsvirksomhederne var offentligt ejede, men at de dog ikke var omfattet af den dagældende Inddrivelseslov, da forsyningsvirksomhederne ikke faldt ind under begrebet ”det offentlige” i Inddrivelsesloven. Efter Inddrivelseslovens ændringer i år 2005 og senest i år 2008 har Skatteministeriet – noget overraskende og uden nærmere begrundelse – valgt at anlægge en ny og diametralt modsat fortolkning af begrebet ”det offentlige” i Inddrivelsesloven, idet Skatteministeriet har udmeldt, at kommunalt ejede aktieselskaber nu også er omfattet af Inddrivelsesloven. Der er dog sket det, at Østre Landsret i 2013 forudsatte, at kommunale forsyninger var omfattet af Inddrivelsesloven, hvorfor der nu foreligger retspraksis for den linje som Skatteministeriet har indtaget, se SKM2013.266 ØLR.

Da der har været udfordringer med at skabe en effektiv inddrivelse hos SKAT, blev der i 2013 vedtaget lovændring, der netop skulle fremme den elektroniske inddrivelse af forsyningernes restancer, se ændringen af Inddrivelsesloven nr. 1499/2013, som er at genfinde som § 2 stk. 5 i lovbekendtgørelse nr. 29/2015. Der blev givet kommunalt ejede forsyningsvirksomheder adgang til cpr.nr. i forbindelse med overdragelse af gæld til inddrivelse hos SKAT; første skridt er anmodning om cpr.nr. hos skyldneren, ved manglende succes kan oplysninger fås hos kommunalbestyrelsen.

3.3 Afbrydelse af forsyningen

I år 2014 blev et fælles regulativ for offentligt og forbrugerejede vandforsyninger lanceret (vejledning nr. 9289/2014), hvoraf fremgår, at forsyningerne kan vælge at afbryde forsyningen, se kapitel 14.

Forsyningsafbrydelse anses ifølge lovbemærkningerne til Inddrivelsesloven som et led i opkrævningsproceduren – og anses ikke for at være en del af inddrivelsesprocessen. Lukkeproceduren/Restanceforebyggende tiltag kan således forestås sideløbende med og uafhængigt af SKATs restanceinddrivelse, herunder særligt med henblik på at begrænse vandforsyningens fremtidige tab – til gavn for både forsyning og kunderne.

Lukkemuligheden skal hjemles korrekt, og det betyder, at ændringer af regulativet, herunder implementering af bestemmelser om forsyningsafbrydelser, skal godkendes af kommunalbestyrelsen.

Det kan kort nævnes, at forsyningsafbrydelse ”altid” har været fast praksis for de private almene vandforsyninger – og har også forankret i Miljøstyrelsens tidligere normalregulativ for private vandforsyninger (bl.a. vejledning nr. 4/2003). Kommunalt ejede vandforsyninger har historisk set

alene anvendt forsyningsafbrydelse i de særlige tilfælde, som er nævnt i Bekendtgørelse nr. 837/1998 om individuel afregning (afregning under særlige forhold med lejere og lignende). Denne bekendtgørelse gælder både for kommunalt ejede og privatejede vandforsyninger.

Spildevandsområdet er kendetegnet ved, at der ikke ses at være konkret lovgivning, som regulerer forhold angående forsyningsafbrydelse. I dette "retlige vakuum" har enkelte spildevandsforsyninger undersøgt mulighederne for at indføre forsyningsafbrydelse for spildevandsrestancer. Det viser sig, at forsyningsafbrydelse for spildevandsforsyningsydelser er teknisk mulig ved afpropning af en ejendoms stikledning.

På spildevandsområdet har DANVA fortsat intet ønske om, at selskaberne skal have mulighed for at afbryde muligheden for at benytte kloakforsyningen. De miljø- og hygiejnemæssige ulemper synes for store og uhensigtsmæssige til, at afbrydelse bør være praksis i et samfund som det danske.

3.4 Forsyningspligten

Forsyningspligten for vandforsyningsselskaber er reguleret i vandforsyningslovens kap. 8. Forsyningspligten indebærer efter vandforsyningslovens § 45 stk. 1, at vandforsyningsselskabet er forpligtet til at levere vand til enhver ejer, hvis ejendom ligger i vandforsyningens naturlige forsyningsområde. Forsyningspligten omfatter vand til husholdninger, institutioner og almindeligt landbrug. Den forsyningspligt, der påhviler spildevandsforsyningsselskaberne, omfattes af vandsektorloven, er reguleret i miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3 og stk. 4, sammenholdt med § 32, stk. 1, nr. 6, herunder spildevandsbekendtgørelsen, samt i vandsektorlovgivningen.

Forsyningspligten for vand omfatter vandforsyningsanlæg ejet af de almene vandforsyningsselskaber. For spildevandsselskaber omfatter forsyningspligten de anlæg, som er *ejet* af forsyningselskaber, der er omfattet af vandsektorloven.¹¹ Forsyningspligten indebærer ikke, at der skal leveres gratis vand eller foretages gratis afledning af vand.

4. Direkte og indirekte mulighed for at yde støtte til vandkunder

4.1 Direkte støtte i medfør af sociallovgivningen

Det følgende belyses dels med fortolkning af § 81 i lov om aktiv socialpolitik¹² og dels med fremhævelse af principafgørelser om bevilling af enkeltydelser fra ankestyrelsen.

¹¹ Pernille Aagaard, Advokatfirmaet Energi og Miljø (2010)

¹² LBK nr. 468 af 20/05/2016

Kommunalbestyrelsen/kommunen kan efter lov om aktiv socialpolitik § 81, bestemmelsen om såkaldte enkeltydelser, yde støtte til betaling af enkeltudgifter, som er rimeligt begrundet. Forudsætningerne er at, der skal være sket ændringer i vedkommendes personlige forhold og at vedkommendes egen afholdelse af udgiften i afgørende grad vil vanskeliggøre dennes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Dernæst er det som udgangspunkt en forudsætning, at udgiften ikke har kunnet forudses. Kommunen skal dog altid foretage en konkret helhedsvurdering, hvor de undtagelsesvist kan yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, såfremt afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for vedkommendes eller familiens livsførelse.

Kravet om forudsigelighed betyder, at vedkommende ikke har kunnet tage hensyn til udgiften i sine løbende økonomiske dispositioner. Da vandregninger er forudsigelige, løbende udgifter, falder støtte hertil som udgangspunkt udenfor bestemmelsen. Forudsigelighedskravet kan kommunerne dog dispensere fra, fordi de har pligt til at foretage en konkret vurdering. Det er således også muligt at yde støtte til rimelig begrundende og forudsigelige enkeltudgifter, når vedkommende ikke har haft økonomisk mulighed for at spare op til udgiften.

Rimelig begrundende enkeltudgifter er udgifter, som er afgørende for vedkommende eller familiens livsførelse. Og rindende vand betragtes almindeligvist, som værende af afgørende betydning. Særligt lempelig bliver vurderingen af, om uforudsigelighedskravet er opfyldt i tilfælde hvor, der bor børn i husholdningen.

Det fremgår af principafgørelse A-27-06 fra Ankestyrelsen, at det skøn, kommunen foretager, når den vurderer, om en person er berettiget til en enkeltydelse, ikke er det samme skøn, som anvendes ved transgbeneficiet, hvorefter en skyldner skal efterlades så mange aktiver, at han kan leve, om end på et beskedent niveau og betale sine faste udgifter. I vurderingen efter aktivlovens § 81 bliver de konkrete omstændigheder afgørende.

I vurderingen indgår både vedkommendes nuværende situation og situationen op til ansøgningen om enkeltydelsen. Har vedkommende fx forvaltet sin økonomi på en uforsvarlig måde, så taler det for at vedkommende enten kan nægtes en enkeltydelse, eller at vedkommende kan få støtte med krav om tilbagebetaling.

Ankestyrelsen har truffet nogle principielle afgørelser, som behandler muligheden for at nægte støtte efter § 81 i tilfælde, hvor vedkommende kan indgå en afdragsordning med

forsyningsselskabet. Af principafgørelserne, sammenfattet under principafgørelse nr. 18-14, fremgår det, at kommunen i deres konkrete vurdering, i medfør af deres pligt til at træffe afgørelse om bevilling af enkeltydelser på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, aktivt skal indhente oplysninger hos vedkommende, om hvorvidt denne har forsøgt at etablere en afdragsordning med forsyningsselskabet. Dernæst skal kommunen vurdere om afdragsordningen er realistisk for vedkommende og om afdragsordningen vil medføre, at der ikke er økonomisk mulighed for at betale andre faste udgifter.

En almindelig betingelse for at få støtte efter aktivlovens § 81 er endvidere at vedkommende fremover vil være i stand til at klare sig selv, således at støtten ikke skal ydes løbende.¹³

4.2 Indirekte støtte i aftaleforholdet mellem vandselskabet og kunden

Som det følger af afsnit 3, har vandkunder mulighed for både i vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber at opnå afdragsordninger i forbindelse med, at de har en restance. Typisk vil selskaberne være bedre stillet ved, at indgå en afdragsordning direkte med kunden frem for, at overgive fordringen til inddrivelse ved SKAT. Dette skal navnlig ses i lyset af, at SKAT de seneste år har store udfordringer med at inddrive gæld, inden den forældes.

En særlig problematik opstår i forbindelse med, at grundejere får påbud om, at forbedre deres spildevandsrensning. Dette medfører ofte store omkostninger for grundejeren, og der er derfor i lovgivningen givet mulighed for, at disse grundejere i nogle tilfælde kan få hjælp til finansieringen heraf ved et lån.

Der kan således efter betalingslovens § 4 opnås henstand med betaling af tilslutningsbidrag. Dernæst kan pensionister, førtidspensionister og efterlønsmodtagere, såfremt de har friværdis i den ejendom, der har fået påbud om kloakering, få et kommunalt lån til betaling af tilslutningsbidraget samt evt. udgifter til vej og kloakarbejder.

En anden indirekte støttemulighed i forbindelse med påbud om forbedret spildevandsrensning, eller kloakarbejder i det hele taget på grundejerens ejendom, består i muligheden for at udnytte servicefradraget i ligningslovens § 8V, der giver hjemmel til et fradrag for bl.a. kloakarbejder på egen grund på op til 12.000 pr. person over 18 år, som har bidraget til omkostningen i den pågældende husstand. Der er ikke, i loven eller SKAT's juridiske vejledning, en nærmere

¹³ *Ankestyrelsen*, 3. april 2012

præcisering af, hvad begrebet kloakarbejder på egen grund omfatter, derfor kan man fortolke bestemmelsen bredt.

5. Vurdering af danske forhold og affordability princippet

I lyset af Right2water kampagnens store tilslutning både fra underskrifter, støttetilkendegivelser fra en lang række organisationer og princippet opmærksomhed i FN regi lægges der op til, at se på i hvilket omfang man i Danmark imødekommer princippet om affordability for de danske vandkunder.

Right2water nævner, eksplicit i deres kampagne at *"Der er [...] mange lavindkomstgrupper, som trues med afbrydelse af vandforsyningen, fordi de ikke kan betale.."*¹⁴, som et kritikpunkt og som en del af deres bekymring ved en liberalisering af vandsektoren. Kampagnen finder det således problematisk, at der som "inddrivelsesmiddel" kan lukkes for vandet for de europæiske, herunder de danske, vandkunder. Forudsætningen er således, at kunderne alene undlader at betale deres vandregning, fordi de ikke har råd til at betale den. Det følger netop af affordability-princippet, at en vandregning ikke må have en pris der betyder, at kunden skal vælge imellem at betale sin vandregning og give afkald på andre essentielle behov og rettigheder. Denne del af princippet er i tråd med fortolkningen af aktivlovens § 81, idet den konkrete vurdering af, om der kan ydes støtte efter denne bestemmelse, inddrager hensyn til vandkunden og familiens levevilkår.

Right2Water henstiller til, at medlemsstaterne iværksætter støtteprogrammer for personer, der ikke er i stand til at betale deres vandregning med formålet at forhindre lukning af vand. Der er ikke i Danmark, en generel mulighed for at yde støtte til vandkunder, som har en lav indkomst. Og der ydes ikke støtte i statslig regi med henblik på en lempeligere pris for vandkunder med lav indkomst. Den støtte, der kan ydes i medfør af aktivlovens § 81, forudsætter en aktiv indsats fra vandkunden, og den er i udgangspunktet målrettet enkeltydelser. Der er således heller ikke i medfør af denne bestemmelse en kontinuerlig mulighed for, at sikre at vandkunder med dårlig betalingsevne eller få økonomiske midler i leveringen af vand, medmindre de selv kan betale taksten, på sigt.

Italesættelsen af affordability udfordrer m.a.o. reelt ikke den aktuelle danske regulering. Dette hænger sammen med, at:

- Forsyningspligten medfører at alle danske husstande har, eller kan få indlagt vand og få håndteret spildevand.

¹⁴ Right2Water/FAQ

- Vand og sanitet er derfor i overensstemmelse med affordability princippet tilgængeligt for alle borgere.
- De danske vandselskaber drives i selskabsform, og det er en utvetydig holdning for vandselskaber at de ikke vil føre socialpolitik, derfor, vil man som udgangspunkt, ikke acceptere ubetalte regninger, uanset årsagen.

Right2Water anerkender, at vand ikke skal være gratis, men at det i overensstemmelse med den FN anerkendte menneskerettighed til sundhed skal være økonomisk tilgængeligt for alle, og at det givetvis må betyde individuelle vandpriser afhængig af hustandsindkomst. Right2Water foreslår derudover en progressiv prisfastsættelse, således at jo mere vand der bruges, jo større regning for vandkunden. Det vil ifølge komiteen bag kampagnen føre til, at vandkunderne naturligt vil have incitament til at spare på ressourcen, og at almindelige vandkunder ikke skal betale for industriens brug af vand.

Det faktum, at vandsektoren i Danmark bygger på et hvile-i-sig-selv princip sikrer principielt allerede vandkunderne de bedste og billigste priser. Ikke mindst da reguleringen også har introduceret en uafhængig regulator, der ud fra en totaløkonomisk vinkel fastsætter en økonomisk ramme for vandselskaber. Det er en nødvendighed for at sikre vandkunderne rent drikkevand og sanitære faciliteter, at der investeres i vedligeholdelse og udvikling af forsyningerne og ledningsnettet. Hvile-i-sig-selv princippet medfører, at de danske vandkunder igennem takster, er med til at finansiere denne vedligeholdelse og udvikling. Denne medbetaling strider, som udgangspunkt ikke mod affordability princippet, idet Right2Water anerkender at der er omkostninger forbundet med at producere rent og sund drikkevand og forsvarlige sanitære faciliteter.

I Danmark lever vandsektoren op til internationale anbefalinger vedrørende prisfastsættelsen på vand og spildevand. FN's udviklingsorganisation UNDP anbefaler at udgifterne til vand i en almindelig husstand ikke overstiger 5 % af den disponible hustandsindkomst¹⁵. I Danmark udgør udgiften gennemsnitligt 1,3 % - dvs. under halvdelen af anbefalingen. Derudover er vandforsyningsselskaberne i Danmark udskilt fra kommunerne og selskabsgjort med henblik på, at drive forsyningerne mere effektivt ved at adskille myndigheds og forpagtningsopgaver. Man kan derfor argumentere for at affordabilityprincippet bør reguleres igennem den sociale lovgivning på

¹⁵ UN, Water for life

linje med, hvad der gælder, når lavindkomst husholdninger eksempelvis kan modtage støtte til betaling af huslejen og daginstitutioner, hvilket også er DANVA's holdning.

6. Litteratur

Publikationer:

Ankestyrelsen, Enkeltudgifter (Aktiv socialpolitik § 81) – betingelser for tildeling, 3. april 2012 – **Ankestyrelsen, 3. april 2012**

E. B. C. (2012) European Benchmarking Co-operation, Learning from international best Practices. Water and wastewater benchmark – **EBC, 2012**

EurEau, (2015) Making the human right to water and sanitation a reality in Europe (udkast) - **EurEau, 15. Februar/2015**

EurEau, (2016) Making the human right to water and sanitation a reality in Europe (udkast) - **EurEau, 13. June/2016**

International weekly journal of science, 21. Marts/2013, vol. 495.nature, Comment, Sustainable development goals for people and planet - **International weekly journal of science, 21. Marts/2013**

OECD, (2003) Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services. Paris: OECD Publishing - **OECD, 08. Juli/2003**

Aagaard, Pernille, (2010) Redegørelse vedrørende Vandsektorlov II. Aarhus, Advokatfirmaet Energi og Miljø – **Pernille Aagaard, Advokatfirmaet Energi og Miljø (2010)**

Retskilder:

Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder BKI nr. 5 af 14/01/1976 - **BKI nr. 5 af 14/01/1976**

- Kommentar til konventionen
 - o Committee on economic, social and cultural rights , U. N. (2003) General Comment No. 15 (2002) The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Fundet d. 05/25/2016 på:

http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf. - **General comment no. 15: s. 5**

LBK nr. 468 af 20/05/2016, Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik - **LBK nr. 468 af 20/05/2016**

LBK nr. 633 af 07/06/2010, Bekendtgørelse af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. - **LBK nr. 633 af 07/06/2010**

LBK nr. 29 af 12/01/2015, Bekendtgørelse af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige - **LBK nr. 29 af 12/01/2015**

LBK nr. 1584 af 10/12/2015, Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v. - **LBK nr. 1584 af 10/12/2015**

Websites:

Right2Water, Why do you want guaranteed water services in the EU? Right2Water. Fundet d. 05/25/2016 På: <http://www.right2water.eu/faq#why> – **Right2Water/FAQ**

United Nations, Goal 6: Ensure access to water and sanitation for all. *Sustainable development goals*. Fundet d. 05/25/2016 på: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/> – **UN, Sustainable development goals**

United Nations, The human right to water and sanitation. International decade for action "Water for life" 2005-2015. Fundet d. 05/25/2016 på: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf **UN, Water for life**